Mi
44

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

BIBLIOTHEQUE SCIENCES PO
1 382 917

Of 44

Cour des comptes.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

I. – Étude historique

Les chambres des comptes dans l'ancien régime. Leurs attributions politiques, administratives et judiciaires. – Contrôle des comptes dans l'ancien régime. – Les chambres des comptes à la veille de la Révolution. Griefs du Président de la Chambre des comptes de Paris contre le contrôle des finances à cette époque. Suppression des chambres des comptes en 1790. Les bureaux de comptabilité en 1791, leur caractère. Les commissions

de comptabilité en l'an III ; leur caractère. Création de la Cour des comptes en 1807 ; lois postérieures qui étendent ses attributions. —

II. — Etude de la législation actuelle.

Attributions de la cour des comptes aujourd'hui :

En premier lieu elle juge les comptes des comptables de deniers et des comptables d'ordre. En second lieu elle contrôle les comptes-matières et par exception elle juge certains de ces comptes. En troisième lieu la cour des comptes aide aux Chambres dans le contrôle des comptes ministériels par ses 2 déclarations de conformité et par son rapport au Chef de l'Etat.

—

Organisation de la Cour des comptes et son mécanisme : président, vice-présidents, conseillers-maîtres, référendaires, et auditeurs et ministère public. —

III. — Étude comparative

Cour des comptes à l'étranger et surtout en Roumanie. Tableau des caractères plus importants qui distinguent les cours des comptes étrangères de la Cour des comptes française, en insistant surtout sur le contrôle préventif, sur ses avantages et désavantages. —

Vu et accepté

Gabriel Aly — [illegible]

G. J. Garnea

 M. Alix

Mc 44

Cour des comptes

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Quoi qu'on fasse et sous quelque gouvernement qu'un pays soit destiné à vivre, il faudra toujours, dans un régime bien ordonné, une grande comptabilité administrative, et en présence de cette comptabilité, un corps indépendant et souverain, chargé de juger les comptables et de surveiller l'administration.

Ce corps qui a toujours existé en France, dès les temps les plus reculés ; ce corps qui existe aujourd'hui dans presque tous les pays, avec une organisation plus ou moins variée, c'est la Cour des comptes, le sujet de notre thèse.

Le temps ne me permettant pas de pénétrer dans tous les détails infinis, je toucherai avec attention les questions importantes. Du reste, mon travail aurait été bien entendu vaste, et j'aurais dû en faire un volume mastodontique si je n'avais pas su m'imposer une grande concision.

Il ne me reste donc plus qu'à prier Monsieur le Professeur, de bien vouloir croire que cette petite thèse est loin d'être l'expression entière de toutes mes forces.

7

Etude historique

Vers le commencement du XIV siècle, ou pour préciser davantage en 1302, Philippe le Bel divisait son Conseil en trois sections :

le Grand conseil, pour les affaires de gouvernement,
le Parlement, qui eut des attributions judiciaires,
la Chambre des comptes, à laquelle fut réservé le pouvoir de contrôler les baillis et les prévôts, dans l'administration des domaines royaux.

Voilà pour moi, le premier jour où l'on peut faire remonter la Chambre des comptes de Paris.

Avant 1302, le contrôle de l'administration des domaines appartenait au Conseil du roi, et nous en trouvons des traces dans un édit de Saint Louis de 1256 relatif à la nomination des mayeurs ou prud'hommes. „ Nous ordonnons, y est-il dit, que tuit li mayeur de France, soient faicts le lendemain de la feste de Saint-Simon et Saint-Jude. Derrechief. Nous ordonnons que li noviaux mayeurs et li viez et quatre des prud'hommes de la ville, desquiez quatre, li uns ou les deux qui auront receu et despendeu cette année les biens de la ville, viegnent à Paris à nos gens aux octaves de la Saint-Martin pour rendre compte de leur recepte et de leur despens". (Gouet, Chambre des comptes I, 7.)

Mais, comment ce contrôle fonctionnait-il à l'époque de Saint Louis ? C'est là une question autour de laquelle il y a une complète obscurité. Tout ce que j'ai pu trouver c'est l'obligation pour les officiaux mayeurs et meneurs de prêter serment. „Et pour que cil serrement, ajoute l'édit de 1256, soient plus fermement gardé nous voulons que il soient pris en pleine place devant touz clercs et lays ya sait que il ayent juré devant nous, a ce que il redoutent encourre le vice de parjure non pas tant seulement pour la paour de Dieu et de nous, mais pour la honte du peuple".

Passons donc sur ces temps obscurs, mystérieux, où pour ajouter quelque chose, je serais obligé d'inventer, et arrêtons nous en 1319, sous Philippe le Long au jour où la Chambre des comptes devint sédentaire.

Une ordonnance de Janvier 1319 organisait la Chambre des comptes de la manière suivante :

1° Quatre maîtres clercs. „Et avons ordené, disait l'ordonnance, que desdits quatre maîtres clercs les deux seront toujours continuellement en la chambre pour oïr les comptes, et les deux autres seront continuellement en bas pour corrigier les comptes, dont li un sera chargié de corrigier les comptes anciens jusqu'au temps nostre chier frère le roy Loys". (Gomt, Chambre des comptes I. 6.)

2° Deux autres clercs „pour tenir les comptes dans la chambre où ils devoient estre oïs".

3° Un troisième clerc „pour tenir un livre que on apelera journal, lequel nous voulons dès maintenant estre en la dite

chambre pour enregistrer toutes choses qui seront faites en la dite Chambre".

4° Huits clercs „ qui entendront continuellement à mastin et après-dinée aux jours à ce ordonnez, aux escripts corrigier deux et deux ensemble".

Plus loin en 1381 un édit du 13 Juillet ajoutait aux 4 maîtres clercs, cinq maîtres laïques. Quelques années après, sous Charles VI le personnel de la Chambre des comptes était : un président, 4 maîtres clercs, 4 maîtres laïques, 5 clercs d'en haut et 7 clercs d'en bas avec 2 notaires greffiers.

Sans insister sur les transformations successives du personnel de la Chambre des Comptes jusqu'à la Révolution, je me contenterai de remarquer que toutes ces transformations consistèrent à

augmenter successivement le nombre des membres de la Chambre des comptes ; c'était d'un côté pour accélérer le contrôle des comptes toujours en retard, c'était d'un autre côté et surtout pour créer de nouveaux offices à vendre.

De façon que,

en 1789 le personnel de la Chambre était : 1 premier président, 12 présidents, 78 conseillers maîtres, 38 conseillers correcteurs, 81 conseillers auditeurs, 1 procureur général, 1 avocat général, 1 substitut.

Revenons ~~à présent~~ à présent en arrière, surtout aux XIV, XV et XVI siècles et développons les attributions ~~des~~ de la Chambre des comptes.

La Chambre des comptes de Paris avait une foule d'attributions, les unes politiques, d'autres administratives, d'autres

enfin judiciaires.

Et d'abord quant au point de vue politique, elle enregistrait et vérifiait les ordonnances concernant les finances et le domaine du roi, les traités de paix, les lettres d'ennoblissement et de naturalisation, les serments des prélats, les contrats de mariage des rois.

Les attributions administratives étaient des attributions relatives au domaine du roi. Ainsi la Cour des comptes gardait les titres du domaine, elle était suivant l'expression d'une ordonnance de Louis XI „l'arche et le répositoire des titres et enseignements de la couronne"; elle recevait le serment des grands comptables, baillis, sénéchaux, trésoriers et traitants; elle donnait des instructions aux commissaires envoyés en province par ordre du

17

roi ; c'était elle qui recevait les hommages des vassaux de la couronne et si le vassal n'apportait pas à temps les hommages dûs la Chambre des comptes pouvait ordonner la mainmise sur le fief du récalcitrant. Bref, par ses attributions administratives, la Cour des comptes veillait à la conservation et à l'exacte administration des biens de la couronne.

Passons enfin aux attributions judiciaires, les seules qui se sont perpétuées, bien entendu avec beaucoup de transformations, dans la Cour des comptes moderne.

En premier lieu, la Chambre des comptes jugeait les comptes du Trésor et de toutes les caisses du roi, les comptes concernant les privilèges et les revenus des villes situées dans son ressort, les comptes des dépenses du roi et de la reine, enfin les comptes

des receveurs des dépôts et consignations attachés aux cours du royaume.

Remarquons seulement que le jugement des comptes n'appartenait pas en entier à la Chambre; en effet le comptable commençait par présenter son compte au conseil d'Etat qui avait à examiner si les paiements ont été faits conformément à l'état au vrai; quand le conseil d'Etat était convaincu de cette conformité, le comptable était libéré et n'avait plus à se présenter à la Chambre des comptes que pour la vérification de la ligne de compte. Voilà en deux mots le mécanisme du contrôle des comptables à cette époque, et nous voyons que le rôle de la Chambre des comptes dans ce mécanisme était assez réduit, car encore une fois elle vérifie la ligne de compte sans avoir à juger la validité des paiements.

16

Les comptes des ministres aussi, arrivaient à la Chambre des comptes mais en même temps un ordre du roi invitait la Chambre de se contenter à constater, sans aucune vérification, l'apurement de ces comptes.

Une autre attribution judiciaire de la Chambre c'était de connaître des injures faites à ses membres. „ Considéré qu'il n'est raisonnable n'y décent, disait une ordonnance d'Henri II du 31 décembre 1551, qu'autres en aient la connaissance et jurisdiction, joint que si telles matières estoient distraictes et traictées ailleurs, pourroient être cause de distraction du service ordinaire que nous doivent nosdicts officiers ès nos dites cours souveraines comme ès nostre dite Chambre des comptes" (Gomt III. 257).

Enfin, la Chambre avait comme couronnement de ses pouvoirs

17

judiciaires, la juridiction criminelle en matière ~~des~~ de comptes et le droit terrible de faire exécuter dans l'enclos du palais ses condamnés à mort.

L'inefficacité du contrôle avait conduit les législateurs de l'ancien régime à des peines atroces contre les comptables convaincus de péculat; ainsi dans une ordonnance du 4 avril 1530, François Ier disait avec grand calme: „Nous avons ordonné et ordonnons par loy, édict et ordonnance, que tous ceux qui se trouveront avoir commis en nos finances crime de péculat, larrecins, pilleries et malversations, attendu le gras mal et inconvénient qui est advenu en nostre royaume par leur faute, sans aucun port ni dissimulation soient pendus et étranglés".

Mais l'inefficacité dans le contrôle, — cette funeste plaie

18

des finances de l'ancien régime, — comment s'expliquait-elle ?

D'abord par la négligence ou bien par la mauvaise volonté des comptables qui présentaient leurs comptes toujours en retard et quelquefois jamais.

En second lieu par la négligence de la Chambre des comptes, en effet un arriéré immense dans les travaux de la Chambre, obligeait chaque affaire d'attendre des longues années pour arriver au contrôle et très souvent les comptables mouraient tout en attendant.

Ainsi, pour résumer l'état du contrôle à cette époque je crois pouvoir dire : asphyxie au centre, paralysie aux extrémités. Par le centre j'entends la Chambre des comptes, et par les extrémités j'entends les comptables. Je soumets à l'approu

préciation de Monsieur le Professeur cette petite réflexion à moi.

Disons aussi que plusieurs mesures furent prises pour remédier à cet état de choses. Ainsi d'un côté l'ordonnance du 18 janvier 1454 menaçait de la suspention les comptables retardataires. D'un autre côté, on augmentait le nombre des membres de la Chambre, on les obligeait „d'entrer à la Chambre la veille des festes", enfin on précisait les heures auxquelles les séances devaient commencer et finir.

Vains efforts, l'arrieré était invincible et le contrôle chaque jour plus inefficace.

Avant de finir avec les attributions de la Chambre des comptes, demandons nous si elle était une cour souveraine décidant toujours en dernier ressort?

20

Cette question fut longtemps agitée ; le Parlement prétendait le droit de connaître par voie d'appel des décisions de la Chambre et dans ce sens il y eut une ordonnance de Charles VII donnée à Bourges en décembre 1460, et une autre de Louis XI donnée à Saint-Jean-d'Angély le 5 février de l'année suivante.

Mais trois ans après, le 26 février 1464 le même Louis XI changeait d'idée et proclamait hautement la souveraineté de la Chambre des comptes ; enfin une ordonnance du 2 août 1520 rendue par François I à Lameilleraie confirmait cette souveraineté, à l'occasion d'un appel que les habitants de la Rochelle avaient porté au Parlement contre une décision de la Chambre des comptes.

21

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Voilà, dans quelques pages assez courtes, tout ce que j'avais à dire sur la genèse et les transformations successives de la Chambre des comptes de Paris.

Pour finir avec l'ancien régime, il me reste à ajouter qu'à partir du XVI siècle on trouve dans certains pays d'États des chambres des comptes locales, indépendantes de celle de Paris. Ces Chambres locales n'avaient ni des attributions politiques, ni des attributions administratives, mais elles avaient, chacune dans son ressort, les attributions judiciaires que nous venons d'exposer plus haut pour la Chambre de Paris, et remarquons qu'elles étaient tantôt exclusivement compétentes pour l'apurement et la vérification des comptes, tantôt réunies aux

22

Cours des aides.

Ainsi donc, pour me résumer, à la veille de la Révolution, le contrôle des comptables était fait, non pas comme aujourd'hui par une seule Cour centralisant tous les comptes, mais par 12 chambres différentes agissant chacune dans son ressort. Ces chambres siégeaient à Paris, Rouen, Nantes, Bar, Grenoble, Nancy, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Dijon, Aix, Montpellier, Metz. Quatre autres à Lille, Dôle, Blois, Pau étaient réunies à divers Parlements.

En 1789 le président de la Chambre des comptes de Paris présentait à l'Assemblée nationale ses griefs contre la comptabilité du temps et contre l'organisation du contrôle.

Une loi des 6-7 septembre 1790 supprimait les chambres des comptes, et une autre des 17-29 septembre 1791 instituait à leur place le bureau de comptabilité.

Remarquons cependant que ce bureau n'étant pas un tribunal, il ne jugeait pas les comptes; tout son rôle, c'était de recevoir et de vérifier provisoirement les comptes dont l'apurement définitif devait être fait ensuite par l'Assemblée nationale elle-même.

Le bureau divisé en 5 sections était composé de 15 membres nommés par le roi et devant fournir une caution réelle-immobilière de 60.000 frcs.

D'après l'article 8, le bureau recevait les comptes des comptables suivants: le caissier général, les payeurs principaux

de la Trésorerie nationale, le trésorier de l'extraordinaire, les administrateurs des domaines, ceux des douanes, ceux de la régie des droits d'enregistrement et de timbre, ainsi que tous les préposés généraux à la recette des droits perçus dans toutes les parties du royaume. Par conséquent les receveurs de district et les payeurs ne rendaient pas leurs comptes à ce bureau, mais aux commissaires de la Trésorerie nationale pour les recettes ordinaires et au trésorier de la caisse de l'extraordinaire pour les recettes extraordinaires.

En cas de contestation entre le comptable et les oyants compte, c'étaient les tribunaux de district qui décidaient.

On ne tarda pas à s'apercevoir que ce nouveau mécanisme du contrôle ne pouvait pas être plus heureux que celui des anciennes chambres, et en effet le bureau

de comptabilité faisait toujours les travaux préparatoires qui étaient de sa compétence, mais l'Assemblée négligeait beaucoup les apurements.

Bientôt avec ce système, on arriva à un arriéré colossal.

La Convention fut donc obligée de songer à la réforme. L'article 321 de la Constitution du 5 fructidor an III supprima le bureau de comptabilité et le remplaça avec une commission de comptabilité, c'était là un nouveau pas vers la Cour des Comptes d'aujourd'hui ; en effet cette commission de comptabilité était un tribunal qui jugeait définitivement les comptes et non pas un simple bureau qui ne fasse que les travaux préparatoires de l'apurement.

Mais la commission se composait seulement de 7 membres[1] ; donc elle ne put remplir que très imparfaitement sa mission,

(1) choisis par le Sénat sur la liste nationale d'éligibilité.

26

il y eut de grands retards dans les jugements des comptes, or ces retards faisaient que les comptables étaient perpétuellement frappés de l'hypothèque légale et du cautionnement.

Des ~~vives~~ protestations vives s'élevèrent partout contre cet état de choses. Napoléon I et son ministre le comte Mollien comprenaient bien la nécessité d'une réforme. Par la loi du 16 et le décret du 28 septembre 1807 ils organisèrent la Cour des comptes :— un tribunal administratif supérieur avec l'unique mission de juger les comptes des comptables de deniers ; donc l'autorité de la Cour ne s'étendait ni sur les ordonnateurs ni sur les comptables de matières.

C'est cette loi du 16 et ce décret du 28 septembre 1807 qui forment la législation actuelle de la Cour, sauf les quelques

modifications suivantes :

1° Sous la Restauration l'idée vint d'associer la Cour au pouvoir législatif dans le contrôle des comptes ministériaux. La loi du 27 juin 1819 dans son article 20 réalisa cette idée qui fut développée à la suite avec les progrès de notre régime parlementaire. Je reviendrai plus tard sur les détails.

2° La loi du 6 juin 1843 donna à la Cour le droit de contrôle sur les comptes de matières et par exception le droit de juger quelques uns de ces comptes.

3° Un décret du 23 octobre 1856 crée les auditeurs de la Cour et un autre du 12 décembre 1860 augmente le nombre des référendaires.

4° En vertu de la loi du 3 mars 1849 les arrêts de la

28

Cour des comptes tout soumis au recours en cassation pour violation de la loi, devant le Tribunal des conflits et depuis la loi du 24 mai 1872 devant le conseil d'Etat.

Voilà donc, à peu de chose près, toute la législation actuelle qui régit la Cour et j'ajoute en dernier lieu le volumineux décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

J'arrive ainsi à la fin de mon étude historique.

Etude
de la législation actuelle.

§ I. – Attributions et mécanisme de la Cour des comptes.

Je résume toutes les attributions de la Cour dans les trois suivantes :

1° Elle juge les comptes des comptables de deniers et des comptables d'ordre.

30

2°. Elle contrôle les comptes de matières et par exception elle juge quelques uns de ces comptes.

3°. Elle est associée au pouvoir législatif dans le contrôle des comptes ministériaux, par ses deux déclarations générales de conformité et par son rapport annuel au Chef de l'Etat.

Reprenons avec quelques détails chacun de ces trois points.

1°. La Cour juge les comptables de deniers et les comptables d'ordre, — les comptables de droit et les comptables occultes. —

Je n'insiste pas sur le sens des diverses espèces de comptables. Je commencerai par remarquer que la Cour est une juridiction d'exception : quant aux personnes et quant aux matières qui entrent dans

~~la~~

la compétence.

Quant aux personnes, en effet la Cour juge seulement les comptables, elle ne juge pas les ordonnateurs, et encore elle ne juge pas tous les comptables mais seulement les comptables de deniers et les comptables d'ordre.

Quant aux matières, en effet elle ne juge pas ni les questions criminelles, ni les questions civiles qui se rattachent à un compte.

La Cour pourra seulement : 1° juger la régularité des comptes. — 2° statuer sur les demandes en mainlevée, radiation, translation et réduction, des hypothèques ou des privilèges qui grèvent les biens des comptables. — 3° condamner les comptables aux amendes

et peines prononcées par les règlements, lorsqu'ils sont en retard ou qu'ils refusent de déposer leurs comptes.

La Cour juge en premier et dernier ressort les comptables de l'État et les receveurs des communes, hospices, établissements de bienfaisance et associations syndicales autorisées dont les revenus ordinaires dépassent 30.000 fr.

Elle statue en outre, sur les appels formés — soit contre les arrêtés rendus par les conseils de préfecture sur les comptes des receveurs des communes et établissements de bienfaisance qui n'ont pas 30000 fr de revenus ordinaires, — soit contre les règlements prononcés par les conseils privés des colonies à l'égard des comptes annuels des comptables soumis à la juridiction de ces conseils.

Je remarque aussi qu'il n'y a que les comptables prin—

cipaux qui sont jugés directement par la Cour, en effet les percepteurs rendent leurs comptes aux receveurs particuliers et ceux-ci aux trésoriers-payeurs généraux, de façon que les comptes des comptables subordonnés se trouveront englobés dans les comptes du comptable principal.

Voyons àprésent quel est le mécanisme du jugement des comptes, comment la Cour fonctionne-t-elle dans le jugement des comptes.

Les comptes de tous les justiciables de la Cour, une fois arrivés au greffe dans les formes et délais prescrits par les lois et règlements, y sont d'abord enregistrés, puis distribués par le premier président entre les référendaires.

La première vérification du compte est donc faite par un référendaire qui rédige un rapport contenant deux sortes d'observations : les premières concernant la ligne de compte seulement, c'est-à-dire les charges et souffrances dont chaque article du compte paraît susceptible ; — les deuxièmes concernant la conformité ou la non-conformité des recettes avec les lois financières et des dépenses avec les crédits ouverts. Le référendaire dépose son rapport à la Chambre indiquée par le premier président ; et alors un conseiller-maître est chargé : 1° de vérifier si le référendaire a fait lui-même le travail et si les difficultés élevées dans le rapport sont fondées. 2° d'examiner par lui-même les pièces au soutien de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que

le référendaire en a soigneusement vérifié toutes les parties.

Enfin la Chambre composée de 5 membres au moins, juge après avoir entendu l'avis du référendaire qui n'a que voix consultative, et le conseiller-maître rapporteur qui opine le premier. L'arrêt est rendu par le président ; la minute de l'arrêt est rédigée par le référendaire rapporteur qui la signe avec le président et le premier président.

Les arrêts de la Cour sont provisoires ou définitifs.

L'arrêt provisoire est celui qui renferme une injonction ; l'injonction c'est l'ordre donné au comptable de produire des justifications nouvelles, complémentaires.

Un arrêt définitif peut établir que le comptable est quitte, qu'il est en avance, ou enfin qu'il est en débet. Dans les 2

premiers cas, l'arrêt prononce la décharge du comptable, sans pouvoir en cas d'avance, constituer le trésor débiteur; et si le comptable a cessé ses fonctions, la Cour ordonne la mainlevée et la radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises ou prises sur ses biens. Dans le troisième cas le comptable est condamné à solder son débet dans le délai fixé par la loi, avec intérêts de 5 % qui courent à partir d'époques diverses suivant la cause du débet.

Les arrêts de la Cour peuvent être attaqués par un recours en cassation porté devant le conseil d'État, pour violation des formes ou de la loi. Ce recours sera fait soit par le comptable, soit par le ministre des finances, soit par tout autre ministre pour ce qui concerne son département.

Le Conseil d'Etat statuera comme cour de cassation c'est-à-dire s'il casse il remet les choses dans leur état primitif sans pouvoir évoquer le fond, et l'affaire sera renvoyée à la Cour devant l'une des chambres qui n'en ont pas connu.

Les arrêts de la Cour sont aussi susceptibles d'un recours en révision, ouvert soit d'office, soit sur la réquisition du procureur général, soit sur la demande du comptable, — pour erreurs, omissions, doubles ou faux emplois.

2° La Cour contrôle les comptes de matières et par exception elle juge quelques uns de ces comptes. —

D'après le décret du 31 mai 1862 il y a deux espèces de matières : 1° les matières de consommation et de transformation. 2° les

matières permanentes. La Cour n'exerce son contrôle que sur les premières et remarquons bien, elle contrôle, elle vérifie les comptes de ces matières, elle ne les juge pas, le droit de les juger appartenant au ministre correspondant.

Par exception la Cour juge quelques unes de ces matières à savoir : certaines matières dépendant: — du ministère des finances, pour les administrations du timbre, des contributions indirectes, des manufactures de l'Etat, de la Monnaie ; — du ministère des postes et télégraphes, pour la fabrication des timbres de poste ; — du ministère de la justice, pour l'imprimerie nationale ; — du ministère de l'agriculture, pour l'école forestière.

Demandons nous à présent quelle est la raison pour laquelle

la cour n'a que le droit de contrôler les comptes de matières, tandis-qu'elle en a celui de juger les comptes de deniers.

Je crois que cette raison serait bien la suivante : l'emploi des matières de consommation est tellement soudain que le comptable n'a pas toujours le temps de se procurer un ordonnancement régulier. Il est donc plus naturel que le comptable soit admis à expliquer les faits devant son ministre, car celui-ci connaissant mieux les besoins du service qu'il dirige, sera plus capable que la Cour des comptes pour juger les observations du comptable.

3° <u>La Cour participe au contrôle législatif des comptes ministériaux</u>. —

Et en effet,

Tout d'abord en vertu de l'article 20 de la loi du 27 juin 1819, „le compte annuel des finances doit être accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes au 1er septembre de chaque année".

Puis, en vertu de l'article 22 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, la Cour est ~~appelée~~ appelée à donner deux déclarations générales de conformité : l'une constatant l'accord entre les comptes des comptables et ceux des ministres, l'autre constatant l'accord entre les comptes des comptables et le compte général de l'administration des finances.

Ces deux déclarations prononcées en audience publique et solennelle de la Cour sont transmises au ministre des

finances pour être imprimées et communiqués au corps législatif avant le règlement définitif du budget du dernier exercice clos.

Enfin, l'article 15 de la loi du 21 avril 1832 demande que „le rapport dressé chaque année par la Cour, en vertu de l'article 22 de la loi du 16 septembre 1807, soit imprimé et distribué aux Chambres".

Je n'insiste pas davantage sur tous les détails que je pourrais copier dans les textes de lois et dans tous leurs commentaires.

§ II. — Organisation de la Cour des comptes. —

Sauf la création des auditeurs et une légère augmentation

42

du nombre des référendaires, la Cour est organisée aujourd'hui, à peu de chose près, comme à son origine en 1807.

Elle est composée d'un premier président, de 3 présidents de chambre; de 18 conseillers-maîtres, de 86 référendaires dont 26 de 1ère classe et 60 de 2ème; de 25 auditeurs dont 15 de 1ère classe, d'un procureur général auprès duquel deux conseillers référendaires de 1ère classe remplissent les fonctions d'avocat général et de substitut, enfin d'un greffier en chef.

Les présidents et les conseillers-maîtres sont tous nommés au choix, l'ancienneté ne donnant aucun droit. Quant aux conseillers référendaires de 1ère classe ils sont nommés moitié au choix moitié à l'ancienneté, parmi les référendaires de 2ème classe. Enfin les auditeurs de première classe sont appelés moitié par

le choix, moitié par l'ancienneté dans l'ordre des référendaires de deuxième classe.

Les présidents, les conseillers-maîtres et les référendaires sont inamovibles.

La Cour est divisée en trois chambres, ayant chacune un président et six conseillers-maîtres. Le président et les conseillers-maîtres ont seuls voix délibérative dans le jugement des comptes. Les référendaires, sans être divisés entre les trois chambres, sont chargés de vérifier préalablement les comptes et d'en faire un rapport; ils signent les arrêts rendus sur leur rapport, mais ils n'ont jamais qu'une voix consultative dans le jugement d'un compte. Parmi les auditeurs il y en a 15 qui, comme les référendaires, ont le droit de faire directement des rapports aux chambres et de

44

les signer. Les dix autres servent d'auxiliaires aux référendaires. Quant au ministère public, il veille à la discipline de la Cour et c'est par son intermédiaire que la Cour communique avec le gouvernement.

La distribution des affaires entre les chambres est faite par arrêté du premier président, conformément au décret du 27 janvier 1877, dont voici les bases :

Il y a des comptes qui sont communs aux trois chambres, ce sont les comptes des trésoriers-payeurs généraux, des économes des lycées, des directeurs d'écoles normales primaires, des receveurs des communes, établissements de bienfaisance et associations syndicales. Ces comptes sont répartis entre les trois chambres par ordre alphabétique des départements ; ainsi la première chambre

a les comptes des départements Ain à Gironde, la deuxième a les départements Hérault à Nord et la troisième les départements Oise à Yonne.

À côté de ces comptes communs, il y en a d'autres qui sont spéciaux à chacune des chambres.

Ainsi la première chambre juge les comptes des préposés comptables de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des receveurs principaux des postes, des agents comptables du grand livre, des pensions, des transferts et mutations, des reconversions et renouvellements de rentes au porteur, du trésorier-général des invalides de la marine.

La deuxième chambre juge le compte du caissier-central du

trésor, du payeur central de la dette publique, des receveurs principaux des douanes, de l'agent comptable des traites de la marine, du caissier de la caisse des dépôts et consignations, des agents comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires, de l'école centrale des arts et manufactures, de l'école forestière de Nancy.

Enfin la troisième chambre : les comptes du receveur central de la Seine, des receveurs principaux et entreposeurs des contributions indirectes, des préposés comptables de la direction des manufactures de l'Etat, etc. etc.

Législation comparée.

Je commencerai cette intéressante partie de ma thèse, en étudiant à part chaque législation étrangère sur la Cour des comptes, ensuite je résumerai dans un tableau général les caractères les plus importants qui distinguent les cours des comptes étrangères et je finirai par quelques réflexions sur le contrôle préventif. —

Belgique

La Cour des comptes belge, en vertu de sa loi organique du 29 octobre 1846, se compose seulement d'un président, 6 conseillers et un greffier ; il n'y a pas de procureur général, c'est le plus jeune des conseillers qui remplit les fonctions de ministère public lorsque la Cour prononce des amendes contre un comptable en retard avec son compte.

Ce qui est plus caractéristique dans l'organisation de la Cour des comptes de Bruxelles, c'est que ses membres sont élus et peuvent être révoqués par la Chambre des représentants ; ils sont élus pour 6 ans et peuvent être réélus.

Quant aux incompatibilités, un membre à la Cour des

comptes ne peut être sénateur, député, ni remplir un emploi rétribué sur les fonds du trésor, ni être intéressé ou employé dans une entreprise qui doit des comptes à l'Etat, ni faire du commerce lui et son épouse.

J'arrive aux attributions de la Cour.

En premier lieu, elle a le contrôle judiciaire de tous les comptables de l'Etat et des provinces (art 10 et 17 de la loi organique); ce contrôle s'exerce en Belgique de la même façon qu'en France, sauf quelques petites différences de détail.

Je remarque aussi, qu'avant 1850, la centralisation des recettes était faite par le caissier de l'Etat et ses agents dans les provinces, mais depuis la loi du 10 mai 1850, ce caissier et

ces agents furent remplacés par la Banque nationale et ses correspondants; en effet depuis cette loi, la Banque belge s'est chargée du mouvement des fonds de l'Etat, sous la surveillance du ministère des finances et moyennant une indemnité annuelle de 200.000 fr.

En second lieu, la Cour des comptes belge a ce qu'on appelle le contrôle préventif, c'est-à-dire elle intervient pendant l'exécution du budget en s'interposant entre les ordonnateurs et la caisse; en effet d'après l'article 14 de la loi organique, une ordonnance de paiement pour ouvrir la caisse doit être visée par la Cour, qui pourra refuser son visa toutes les fois que l'ordonnance dépassera les crédits ouverts.

„Quand la Cour ne croit pas donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve, et elle rend compte de ses motifs dans ses observations générales aux Chambres" (art. 14).

Dans certains cas, par exception la Cour peut accorder son visa en dehors des crédits ouverts, sauf justification ultérieure, ainsi : 1° lorsque la nature du Service exige l'ouverture de crédits pour une dépense à faire. 2° lorsque l'exploitation d'un Service administratif régi par économie nécessite des avances à l'agent comptable de ce Service, des avances qui n'excèdent pas 20000 fr.

et dont l'emploi soit justifié dans les 4 mois. Je trouve ces deux exceptions dans la loi du 29 octobre 1846 qui dans son article 15 ajoute : „Toute autre exception doit être établie par la loi qui autorise la dépense". Je reviendrai plus loin sur l'importance et l'opportunité du contrôle préventif.

En dehors de ces deux grandes attributions, la Cour en a plusieurs autres d'une moindre importance. Ainsi, elle tient un double du grand-livre de la dette publique, et un double des pensions à la charge de l'Etat ; elle tient aussi un livre des prêts remboursables faits en vertu des allocations budgétaires, au commerce, à l'industrie, à l'agriculture ou à toute

autre partie prenante ; enfin elle veille à ce que les comptables fournissent le cautionnement qui doit garantir une exacte gestion.

Italie.

Avant 1862 il y avait en Italie plusieurs Cours des Comptes, l'une à Turin, une autre à Florence, la troisième à Naples et la quatrième à Palerme.

Depuis la loi du 14 août 1862 il n'y en a qu'une seule siégeant à Rome et se composant d'un premier président, de 2 présidents de section, de plusieurs conseillers et référendaires, d'un procureur général et d'un secrétaire général rem-

remplissant les fonctions de greffier.

Les présidents et les conseillers sont nommés par le roi en Conseil des ministres, et ils peuvent être révoqués par décret royal rendu sur l'avis conforme d'une commission composée des présidents et vice-présidents des deux Chambres. (art 3).

Les référendaires, le procureur général et le secrétaire général sont nommés par le roi sur la proposition de la Cour et après avis du ministre des finances. (art. 5).

Quant aux attributions de la Corte dei conti, en premier lieu je citerai le contrôle judiciaire sur les comptables de l'Etat et des autres administrations publiques; en Italie comme en France

la Cour juge tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en appel sur les décisions des conseils de préfecture. (art. 10 et 34 combinés). Je laisse de côté quelques détails peu importants.

Une seconde attribution de la Cour des comptes italienne c'est le contrôle préventif; toute ordonnance de paiement dépassant 2000 fr. ne peut ouvrir la Caisse qu'avec un visa de la Cour, qui de cette façon veille à ce que les crédits ne soient pas dépassés.

Mais, ce qui est tout à fait particulier à la <u>Corte dei Conti</u>, c'est son droit de viser et d'enregistrer tous les décrets royaux quel que soit leur objet et quel que soit le ministre de qui

58

ils émanent (art 13.).

Quand la Cour pense qu'un décret est contraire à la loi, elle refuse son visa et les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si le conseil des ministres approuve le décret proposé, la Cour enregistre avec réserve, et tous les 15 jours elle envoit aux Chambres l'état des enregistrements avec réserve.

Pour finir avec toutes les attributions de la Cour italienne, j'ajouterai encore deux :

1° elle est chargée de la liquidation des pensions.

2° elle est chargée d'un service d'inspection sur la caisse des dépôts et prêts, sur les chemins de fer de l'Etat et sur

la dette publique.

Angleterre.

La Cour des comptes anglais, appelée Audit office, telle qu'elle a été organisée par la loi 2 Will. IV. c. 1, se compose d'un président, de 3 commissaires, d'un secrétaire général, de 9 inspecteurs et enfin d'une centaine de calculateurs appelés examiners.

Le président et les commissaires sont nommés à vie par la reine et ils ne peuvent être révoqués que sur la demande formelle faite à la Couronne par les deux Chambres.

58

L'unique attribution de la Cour des comptes anglaise, c'est le contrôle judiciaire ; très restreint autrefois, ce contrôle a été beaucoup étendu par les actes : du 1er juin 1832, du 6 août 1846 et du 6 août 1861 ; de façon que,

aujourd'hui l'Audit office juge en premier lieu, les comptes du Service général, les comptes de la marine, de l'armée et de l'artillerie, les comptes des postes et des douanes, bref tous les comptes qui lui sont attribués par un texte formel de loi ; en second lieu, il juge les comptes qui ne lui appartiennent pas en vertu d'un texte formel de loi, mais qui lui sont envoyés par le bureau de la Trésorerie.

Je remarque ~~aussi~~ en passant que le bureau de la Trésorerie, — cette haute institution anglaise composée du premier lord, du chancelier de l'Echiquier, de 3 commissaires et de 3 secrétaires — a aussi le droit exorbitant de dispenser de tout contrôle les comptables qui ne sont pas placés par une loi formelle sous l'autorité de l'Audit office.

Voyons à présent quelle est l'autorité des arrêts de la Chambre des comptes de Londres.

Et d'abord, quant aux arrêts qui prononcent le quitus ils doivent être envoyés au bureau de la Trésorerie pour être signés par le chancelier de l'Echiquier et par deux commissaires.

En ce qui concerne les arrêts de débet, ils peuvent être attaqués par les comptables devant le bureau de la Trésorerie qui pourra les confirmer ou bien les réformer.

En me résumant, je crois pouvoir tirer la conclusion que l'Audit office est loin de jouir d'une aussi grande importance, d'une aussi grande autorité que la Cour des comptes italienne, ou que la Cour des comptes belge, ou même que la Cour des comptes français.

Une dernière remarque. Le contrôle préventif que nous trouvons en Italie et en Belgique, existe aussi en Angleterre, seulement dans ce dernier pays il est exercé non pas par la

Cour des comptes mais par un agent administratif, par un haut agent administratif, le contrôleur général (comptroller general) qui n'ouvre la caisse qu'aux mandats qui sont dans les limites des crédits ouverts et qui portent l'ordre du cabinet contre-signé par les commissaires du bureau de la Trésorerie.

Allemagne.

Organisée par une ordonnance du 18 décembre 1824, et réorganisée par une loi du 27 mars 1872, la Cour des comptes prussienne, qui fonctionne en même temps comme Cour des comptes de l'empire, se compose d'un président, de deux direc-

teurs (de section), d'un nombre de conseillers qui varie suivant les besoins du service et enfin d'un certain nombre d'employés (revisoren, registratoren, Kalkulatoren, journalisten etc.) qui, comme nos référendaires, ne font que la vérification des comptes. Il n'y a donc pas de ministère public.

Le président, les directeurs et les conseillers sont nommés par le roi sur la proposition des présidents de province. Les réviseurs, registrateurs, calculateurs etc. sont nommés par le président de la Cour.

Quant aux attributions de la Cour des comptes prussienne, elles sont multiples et très importantes.

En premier lieu, cette Cour juge les comptes de deniers et les comptes de matières, des comptables de l'Etat et des comptables de tout établissement qui sans appartenir à l'Etat en reçoit des subventions (art. 9 et 10 l. du 27 mars 1872). Je remarque seulement qu'il y a des comptes de peu d'importance, qui échappent à la juridiction de la Cour et qui ne sont contrôlés qu'administrativement par les autorités administratives supérieures.

Je remarque aussi, que la Cour peut ordonner des descentes sur les lieux, ce qui est bien particulier à la Cour prussienne, en effet en France, en Belgique, en Italie etc. la

Cour des comptes juge toujours sur pièces sans jamais se déplacer.

En second lieu, la Königliche Ober-Rechnungs-Kammer fait la vérification des caisses, vérification qui chez nous appartient non pas à la Cour des comptes mais à l'inspection des finances.

Une troisième attribution, c'est le contrôle sur l'administration du domaine de l'Etat.

Une quatrième c'est la confection de certains règlements.

Enfin chaque année la Cour fait au roi un rapport, et au pouvoir législatif une déclaration de conformité ou

de non conformité entre les comptes qu'elle a jugés et les crédits votés.

Voilà tout ce que j'avais à dire pour la Prusse.

En passant aux autres Etats allemands, je m'arrête un moment à la Bavière. Elle a une Cour des comptes, une Ober-Rechnungs-Kammer ; sans entrer dans ses détails, je me contenterai de relever deux points qui m'ont paru les plus saillants.

Le premier, c'est que les conseillers de la Cour sont souvent envoyés dans les provinces, au siège des bureaux de révision, pour surveiller l'exécution des lois et des règlements sur la comptabilité.

Le second, c'est que la Cour des comptes bavaroise est chargée de dresser le compte général de l'administration des finances, ce volume mastodontique qui en France est dressé par la Direction générale de la ~~adm~~ comptabilité publique.

Pour finir avec l'Allemagne, je remarque que dans plusieurs de ses Etats, la Cour des comptes n'existe pas et les comptables ne sont soumis qu'à un contrôle administratif exercé par une subdivision du ministère des finances.

Espagne.

Le Tribunal des comptes, Tribunal de cuentas, l'une

des plus anciennes institutions espagnoles, se compose d'un président, de 5 conseillers, d'un ministère public et d'un certain nombre de calculateurs et autres employés.

En premier lieu, il a le contrôle judiciaire de tous les comptables qui manient des deniers publics.

En second lieu, il exerce une surveillance sur tous les actes du pouvoir exécutif qui concernent l'administration et la perception des revenus publics; c'est là une tâche délicate, pénible, dans laquelle le Tribunal de Cuentas ne s'acquitte pas toujours consciencieusement, à cause de l'amovibilité de ses membres; aussi demande-t-on en Espagne avec beaucoup d'insis-

tance l'introduction de l'inamovibilité au Tribunal des comptes.

Roumanie.

Avant 1864, le contrôle judiciaire des comptes, n'était pas connu en Roumanie ; les comptables ne subissaient qu'un contrôle administratif exercé par un ministère spécial.

Organisée par la loi du 24 Janvier 1864 et modifiée en partie par une autre loi du 14 mars 1874, la Cour des comptes roumaine, une et seule pour tout le pays, se compose d'un président, de 6 conseillers, de 24 référendaires, d'un procureur général et son substitut, enfin d'un greffier et plusieurs

autres employés inférieurs.

Sur une liste présentée par la Chambre des députés le roi nomme le président et les conseillers. Les référendaires, le greffier, le procureur et son substitut sont nommés par le roi sur la recommandation du ministre des finances.

Le président, les conseillers et les référendaires sont inamovibles.

Quant aux incompatibilités, un membre à la Cour des comptes ne peut être sénateur, député, ni remplir un emploi rétribué sur les fonds du Trésor, ni être intéressé ou employé dans une entreprise qui doit des comptes à l'Etat; enfin entre eux les membres de la Cour ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au

quatrième degré.

En passant aux attributions de la Cour, je n'aurai pas à entrer dans tous les détails; la législation roumaine à ce point, s'étant inspirée en principe de la législation française, je me contenterai de marquer les différences.

Ainsi, en premier lieu j'observe que la Cour des Comptes roumaine juge non seulement les comptes de deniers mais aussi les comptes de matières, or nous savons que la Cour française n'exerce qu'un contrôle sur les matières et ce n'est que par exception qu'elle juge quelques unes de ces matières.

En second lieu, si la Cour constate que le comptable

a fait des avances, elle peut dans son arrêt de quitus ordonner en même temps la restitution de ces avances ; au contraire la Cour française ne peut jamais juger le trésor débiteur envers le comptable.

Une troisième observation c'est que les recours contre les arrêts de la Cour sont portés d'après l'article 22 de la loi de 1864, devant la Cour de cassation et non pas devant le conseil d'Etat ; du reste ce dernier a été supprimé par la constitution de 1866.

J'ajoute aussi que le contentieux administratif n'existant pas en Roumanie, la Cour des comptes dans ce pays est un tribunal non pas de l'ordre administratif mais de l'ordre

judiciaire.

Une autre remarque. Les comptes arrivés à la Cour sont distribués entre ses deux sections par arrêté du président, d'après les besoins du service et sans aucune distinction entre les sections, car il n'y a pas de comptes qui soient propres, qui soient spéciaux à l'une ou l'autre des sections.

Le mécanisme de la Cour roumaine est aussi à remarquer ; en effet avant l'arrêt il n'y a qu'une seule vérification, elle est faite par un conseiller avec le concours de ses référendaires ; donc, tout ce que les référendaires doivent faire c'est d'assister les conseillers dans la vérification des comptes et de leur

donner les renseignements nécessaires". Mais en fait, bien entendu ce sont toujours les référendaires qui font toutes les vérifications et les conseillers n'arrivent que pour signer.

Enfin ma dernière remarque c'est que la Cour ne fait aucun rapport au roi, mais elle fait pour le pouvoir législatif deux déclarations générales de conformité, l'une sur la gestion annuelle des finances, l'autre sur les opérations de l'exercice entier; ces déclarations établissent qu'il y a conformité ou non conformité entre le compte général de l'administration des finances et les arrêts que la Cour a prononcés sur les comptes des comptables.

En Autriche,

il y a une Cour des comptes sous les ordres directs de l'empereur, elle est donc un service administratif plutôt qu'une juridiction administrative, et comme elle ne présente aucune particularité je n'insiste pas davantage.

Quant à la Russie,

les comptables ne sont ~~pas~~ soumis qu'à un contrôle administratif exercé par un ministère spécial, donc dans l'empire du czar nous ne trouvons pas la Cour des comptes.

Voilà tout ce que je tenais à dire sur les principales Cours des Comptes étrangères. Il ne me reste plus qu'à ré-

sumer dans un tableau général les caractères les plus importants qui distinguent les Cours des comptes étrangères de la Cour des comptes française.

Tableau récapitulatif.

1° Le nombre des membres de la Cour varie dans les différents pays. — En Prusse, en Angleterre la Cour n'a pas de ministère public ; en Belgique c'est le plus jeune des conseillers qui fait office de ministère public.

2° En principe les membres de la Cour sont nommés par le Chef de l'Etat sur la recommandation du ministre des finances.

Par exception en Belgique, ils sont nommés par la Chambre des représentants; en Prusse par le roi sur la proposition des présidents de province; en Roumanie par le roi sur la présentation de la Chambre des députés.

3° Partout, les membres de la Cour sont révocables, excepté en France et en Roumanie, où les présidents, les conseillers-maîtres et les référendaires sont inamovibles.

4° En principe la Cour juge sur pièces sans se déplacer; en Prusse par exception la Cour peut ordonner des descentes sur les lieux.

5° En Belgique et en Italie la Cour exerce un contrôle pr

ventif en s'interposant entre les ordonnateurs et la Caisse ; en Angleterre ce contrôle préventif est exercé par le contrôleur auditeur général et en France par le ministre des finances.

Donc dans les 2 derniers pays, la barrière entre les ordonnateurs et la Caisse est faite par le pouvoir exécutif ; au contraire dans les 2 premiers elle est faite par une cour supérieure et indépendante.

Voyons en terminant, quels sont les avantages et les inconvénients du contrôle préventif exercé par la Cour des comptes.

D'un côté je dois reconnaître, qu'il contribue beaucoup

à ce que les crédits ne soient pas dépassés.

Mais d'un autre côté je remarque qu'il viole le grand principe de la séparation des pouvoirs, en effet en donnant à la Cour des comptes un rôle dans l'exécution même du budget, on lui donne une part dans l'action administrative, on porte donc atteinte au pouvoir ministériel et à la responsabilité ministérielle.

Février 1889.

G. T. Gancea.